联合国 S/2021/1090



安全理事会

Distr.: General
27 December 2021
Chinese
Original: English

联合国哥伦比亚核查团

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会第 2603(2021)和 2366(2017)号决议提交的，安理会在第一项决议中延长了联合国哥伦比亚核查团的任务期限，并在第二项决议中要求秘书长每隔 90 天报告核查团任务的执行情况。本报告所述期间为 2021 年 9 月 25 日至 2021 年 12 月 27 日。

二. 主要事态发展

2. 在报告所述期间举行了《结束冲突和建设稳定持久和平的最终协议》签署五周年纪念活动。在 11 月 24 日纪念日前后的几周里，参与建设和平努力的各行为体和整个哥伦比亚社会借此契机讨论了《最终协议》及其执行情况。政府、前哥伦比亚革命武装力量-人民军(哥人民军)战斗人员、国家机构、民间社会、学术界和国际社会在全国各地举行了纪念活动，评估进展、挑战和未来前景。

3. 我于 2021 年 11 月 23 日和 24 日访问哥伦比亚，参加了一系列重要的周年纪念活动。在波哥大，我出席了纪念活动并与伊万 • 杜克总统及其政府官员、大众党领导人、过渡期司法系统负责人、民间社会领导人和武装冲突受害者举行了会谈。我还前往安蒂奥基亚省并访问了该省的一个前训练和重返社会区，参与重返社会进程的前哥人民军战斗人员正在那里与社区密切合作。我还访问了另一个城市，在那里政府正在实施根据《最终协议》制定的以地区为重点的发展方案。我在整个访问期间传达的讯息中认可了已取得的历史性进展，承认仍然存在重大挑战，并鼓励哥伦比亚人坚持全面执行《最终协议》，以实现该协议所承诺的持久和平。

4. 10 月，国际刑事法院检察官卡里姆 • 汗结束了自 2004 年以来对哥伦比亚的初步审查，并表示，过渡期正义进程取得进展是一个重要因素。此外，国际刑事法院检察官与总统签署了一项合作协议，政府在该协议中承诺继续支持司法部门、

21-19068 (C) 110122 120122



包括和平特别司法管辖机制的工作，以调查和起诉属于国际刑事法院管辖罪行的责任人。该协议回顾，如果发生可能妨碍相关程序的重大情况变化，国际刑事法院可重新考虑其决定。协议还规定，国际刑事法院、政府和司法行为体之间应不断沟通。汗检察官请所有行为体向和平特别司法管辖机制提供支持，杜克总统表示该决定反映哥伦比亚遵守其国际义务。

5. 2022 年国会和总统选举筹备工作继续进行。根据国家民事登记处的数据，2 835 名候选人(1 131 名女性)正在竞选 108 个参议院席位和 188 个众议院席位，这些席位将于 3 月选出，其中包括 16 个特别临时和平选区。关于定于 2022 年 5 月举行第一轮投票的总统选举，各政治行为体正在继续确定联盟关系和候选人，一些行为体已将执行《最终协议》纳入其纲领。

6. 国会正在讨论若干旨在落实《最终协议》的法案草案，其中一项涉及建立一个专门的司法机制来解决与土地有关的争议，该法案此前未获通过。与此同时，改革《最终协议》的倡议被撤回或未获通过，例如寻求取消或改革和平特别司法管辖机制、改革土地归还程序以及减少国会席位的倡议。政府向国会介绍了《拉丁美洲和加勒比关于在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》，批准该协定一事仍有待讨论。

7. 11 月，美利坚合众国政府撤销了对前哥伦比亚革命武装力量游击队的恐怖主义组织认定，承认该游击队根据《最终协议》放下了武器，并指出这一变化将使和平进程、包括前战斗人员重返社会的进程得到更多支持。与此同时，美国政府将两个持不同政见的哥人民军团体指认为恐怖主义组织，被指认人员包括这两个团体的领导人，他们拒绝放下武器或放弃了和平进程。

三. 全面执行《最终协议》

8. 在承认冲突的广泛原因、驱动因素和影响的基础上，各方设计了一套相互关联的机制，这些机制能否带来人们期待已久的和平红利，取决于它们是否得到同步和协调执行。下节概述了《最终协议》不同部分的执行现状，只有全面执行这些部分的内容，才能发挥《最终协议》的变革潜力，包括确保重返社会的可持续性，并提供必要的安全条件，使和平能够扎根。

农村综合改革

9. 截至第五年的执行工作结束时，这部分的一些关键方面正在执行中，它们的全面执行是社区的核心期待。政府报告称，已累计向以地区为重点的发展方案投资超过 26 亿美元。矿产和碳氢化合物开采特许权费是主要资金来源，利用这些资金批准了 494 个项目，其中 49 个项目已经完成，另有 195 个项目正在实施中，250 个项目处于订约阶段。为确保这些项目的可持续性，政府已敲定 16 个稳定路线图中的 13 个，这些长期规划工具包含由参与设计以地区为重点的发展方案的 220 000 多名公民提交的 32 000 多项倡议，公民继续要求他们的建议得到有效实施。

10. 政府报告称，在 300 万公顷的目标中，有超过 140 万公顷已被纳入土地基金。已向 10 032 个家庭移交近 25 万公顷土地。然而，在最近一份报告中，一组国会议员对只有 1.5%的土地按照《最终协议》规定分配给了无地或土地不足的农民表示关切。此外，他们表示关切的是，在尚未批准的 36 项旨在执行《最终协议》的法律中，有 58%与农村综合改革有关。

政治参与

11. 《最终协议》的签署为政治参与开辟了新的空间，包括为反对党提供更多保障，并允许历来被排除在外的受冲突影响地区参与决策。最近，宪法法院的一项裁决恢复了四个因政治暴力而消失的政党的法律地位。该裁决除其他外，呼吁国会按照《最终协议》的规定，为政党获得和保持法律地位消除障碍。

12. 目前正在筹备 16 个特别临时和平选区的选举工作。政府颁布的一项法令规定了候选人提名要求，包括须获得受害者股出具的证明。妇女组织、农民组织和族裔组织被要求提交额外的证明，这引起了批评，批评者认为这些额外要求可能阻碍参与。选举当局也在努力确保选举的顺利进行，包括更新选民登记册，并建立临时选举法庭，以保证透明度。

13. 共有 403 名候选人(202 名女性)为特别选区即将举行的选举进行了登记。鉴于这 16 个地区持续存在的暴力、后勤挑战和具体的动态情况，包括妇女组织在内的民间社会组织要求政府和国家机构在农村地区设立足够多的投票站，并提供必要安保，以保证按照《最终协议》的设想让历来受冲突影响的社区充分参与选举。

14. 尽管取得了进展，但国家监督实体、反对派成员和民间社会组织继续强调指出，在执行《最终协议》关于政治参与一节中的关键措施方面存在延误，包括政治改革和关于和平抗议权的立法。

替代非法作物

15. 替代非法作物国家综合方案继续为决定向合法创收机会过渡的近 10 万个家庭提供基本支助。截至 2021 年 10 月，政府报告已累计投资 3.98 亿美元，通过该方案铲除了 45 002 公顷的非法作物，并有 73 000 多个家庭接受了技术援助。

16. 据政府称，该方案中的 14 725 个家庭(其中三分之一的户主是妇女)拥有生产性项目。然而，尽管该方案最近扩大了覆盖面，但民间社会组织和国会议员继续对项目执行速度缓慢提出关切。

17. 各社区坚持认为，有必要优先采取自愿而非强制铲除的方式，并充分执行《最终协议》，包括在受非法武装团体和犯罪组织影响特别严重的地区提供安全保障。

寻求真相、正义、赔偿和防止重陷冲突综合系统

18. 综合系统三个实体的工作在常常遇到严重挑战的情况下继续推进。和平特别司法管辖机制报告称其所有案件都有进展，受理这些案件旨在为受害者伸张正义和提供赔偿。迄今为止，该机制已收到近 500 份受害者和国家机构举报。有超过

13 000 人受该机制管辖(前哥人民军占 74%，公共安全部队占 25%，非战斗类国家人员占 1%)。

19. 失踪人员搜寻单位与和平特别司法管辖机制一道，在卡克塔省找到了 46 具尸体，其中包括前战斗人员的遗体，也可能包括被哥人民军强行招募的儿童的遗体。该单位在六个省找到了另外 123 具尸体，其中有妇女、儿童和一名军人，他们可能是不同武装团体的受害者。民间社会组织和前战斗人员为其中一些发现提供了线索。该单位迄今已找到 345 具尸体，其中 132 具已送还家属。

20. 宪法法院将真相委员会的任务期限延长至 2022 年 8 月，该委员会已举行 53 次会议，冲突各方在这些会议上承认对冲突期间所犯罪行负责。在本报告所述期间，多名前哥人民军领导人承认对谋杀一名天主教牧师和七名土著领导人负责并请求宽恕。此外，几名前准军事人员承认了谋杀、屠杀、使人失踪和抢夺土地行为；一些前军方成员承认了对平民进行法外处决的行为。

21. 鉴于参与过渡期正义进程的社区和个人继续遭到暴力，该系统建立了一个机制，以监测风险，并对可能发生的侵犯这些人员人权的行为发出警告。该机制于 12 月发出第一个警告，称在哥伦比亚近十分之一的城市中，国家的有效统治正在显著减弱，而哥人民军异议团体和其他非法武装团体的力量正在加强。

执行问题对话机制

22. 要维持进展并应对结束冲突和建设持久和平工作的固有挑战，在很大程度上取决于各方参与建设性对话的能力。迄今为止，政府和前战斗人员代表继续在不同程度上利用为跟进和加强执行工作而设立的各种机构。它们包括执行最终协议后续行动、促进和核查委员会、国家重返社会理事会(见第 25 段)和国家安全保障委员会(见第 63 段)。

23. 在执行最终协议后续行动、促进和核查委员会内，各方继续讨论今后与负责《最终协议》执行和后续行动、包括负责重返社会和安全保障工作的各实体进行接触的方法。此外，在核查团和保证国的支持下，各方正在确定 2022 年工作方法，包括制定一项必要的具体行动计划，以充分利用该委员会作为《最终协议》的最高级别对话和解决问题论坛的作用，从而提振执行工作。

24. 各方还建立了解决关键问题的特设机制，如地雷问题三方机制，该机制正在共同努力收集与雷区有关的信息。12 月，在联合国地雷行动司和核查团的支持下，前哥人民军战斗人员向和平事务高级专员办公室提交了有关 84 个可能雷区的信息。这些信息是通过三方努力收集到的，对于继续开展人道主义排雷行动至关重要。

四. 核查团的任务

重返社会

25. 《最终协议》签署五年后，前战斗人员、政府当局和收容社区在国际社会的支持下共同努力，对克服重返社会进程所面临的挑战起到了关键作用。在本报告

所述期间，各方继续在国家重返社会理事会的框架内进行对话，对话涉及安全、土地和住房等关键问题，这些都是前战斗人员最关心的问题。此外，政府还与大众党以外的前战斗人员就重返社会相关事项举行了会议，并再次承诺确保所有经认证的前战斗人员获得重返社会福利。

获得土地和住房

26. 在国家重返社会理事会与前战斗人员代表举行会议后，成立了一个住房问题工作组并定期举行会议，此外重新启动了土地问题工作组。事实证明，这两个论坛都是重要的信息交流和建立信任机制。

27. 在本报告所述期间，没有为前训练和重返社会区购买更多地块。迄今为止，政府为 9 个前训练和重返社会区购买了土地，考卡省一个前训练和重返社会区的前战斗人员与土著当局就土地使用问题达成了协议。目前尚未为另外 14 个前训练和重返社会区购买土地，这些前训练和重返社会区收容约 1 300 名前战斗人员及其家属。

28. 12 月 17 日，由于来自非法武装团体的威胁增加(见第 53 段)，政府经与前战斗人员协商，不得不将仍居住在梅塔省 La Macarena 前训练和重返社会区的 40 多名前战斗人员及其家属紧急转移到邻近的卡克塔省，在那里为他们提供临时住所。一些行为体支持并护送了搬迁人员，包括省市当局、监察员办公室以及特派团和联合国开发计划署(开发署)。转移当天，据称是一个非法武装团体成员的多人向运送前战斗人员的车队开火，并焚烧了一辆车。尽管如此，所有居民都安然无恙地抵达了新地点。其他三个位于考卡省和普图马约省的前训练和重返社会区也面临不安全状况，需尽快制定协调搬迁方案，目前尚未确定迁入地块。

29. 关于住房问题，有 5 个前训练和重返社会区已完成建房技术评估，政府和前战斗人员继续在其中 3 个区就补贴获取、设计和材料以及前战斗人员的参与问题进行对话。相比之下，其余 2 个区的对话已经暂停，原因是围绕建房补贴的范围存在分歧，以及前战斗人员要求制定更全面的住房方案。迄今为止，在前训练和重返社会区内没有建成永久性住房。

30. 关于在前训练和重返社会区以外的前战斗人员的住房问题，重返社会和正常化事务局已举办八次城市展会，介绍现有的住房补贴。前战斗人员指出，他们在获得此类补贴方面仍然面临障碍，特别是在获得信贷方面。

生产项目

31. 《最终协议》实施五年后，近 59%经认证的前战斗人员参与了生产性项目。迄今已批准 107 个集体项目，共有 3 687 名前战斗人员(1 030 名女性)参与，还批准了 3 560 个个人项目，涉及 4 285 名前战斗人员(981 名女性)。在本报告所述期间，国家重返社会理事会批准了 8 个新的集体生产项目，共涉及 213 名前战斗人员(64 名女性)。重返社会和正常化事务局另外批准了 370 个个人项目，共有 436 名前战斗人员(100 名女性)参与。

32. 随着参与生产项目的前战斗人员数量稳步增加，通过提供土地等方式确保这些举措的可持续性，成为了国家重返社会理事会的讨论重点。重返社会和正常化事务局、大众党、开发署、国际移民组织和核查团一直努力就这一问题制定路线图，该路线图尚待国家重返社会理事会审议。

33. 目前，64%的女性前战斗人员参与了生产项目。然而，她们在积极和切实参与重新融入经济生活方面继续面临多重挑战，包括缺乏专门的技术援助、难以制定商业计划以及家务和家庭护理任务的负担过重。

34. 在纪念五周年的背景下，在波哥大等 6 个城市举办了展会，介绍前战斗人员的生产项目以及由受害者和作物替代方案受益者发起的倡议，我在波哥大就参加了一次令人印象深刻的展览。该展览展示了纺织、旅游和农业等领域的 200 多个项目，其中包括由 37 个咖啡生产倡议组成的联合会。

35. 向前训练和重返社会区运送物资的工作在经历近 4 个月的延期后，11 月，随着政府、承包商和前战斗人员就分配清单达成协议，重新开始在几乎所有前训练和重返社会区交付食品。

前训练和重返社会区以外的前战斗人员，包括在新重返社会区的战斗人员

36. 在这五年中，重返社会进程的地理布局发生了变化，目前约有 10 500 名前战斗人员在前训练和重返社会区以外重返社会，他们分布在哥伦比亚 1 100 多个城市中的 584 个城市。他们中至少有三分之一的人参与了约 75 个新重返社会区的集体重返社会举措，越来越多的人居住在城市地区。迄今为止，在前训练和重返社会区以外实施了 50 个集体生产项目；在本报告所述期间又有 4 个项目获批。

37. 不安全因素继续影响着重返社会进程，特别是在前训练和重返社会区以外。26 名与合作社有关联的前战斗人员遇害，另有 11 人成为谋杀未遂事件的受害者，特别是在安蒂奥基亚、考卡和纳里尼奥省。在本报告所述期间，乔科省安全形势恶化导致当地一个合作社和大众党的领导人转移，他们重新融入经济和政治生活的进程被打断。考卡省阿赫利亚新重返社会区的前战斗人员由于遭到杀害和威胁，不得不离开该地区并停止他们的生产举措。

保健

38. 按计划对前训练和重返社会区进行了健康探访，包括开展冠状病毒病(COVID-19)免疫接种运动。据重返社会和正常化事务局称，291 名前战斗人员(86 名女性)的 COVID-19 检测呈阳性，其中 9 人死亡(均为男性)。12 月，国家重返社会理事会批准在 2022 年继续为所有前训练和重返社会区提供保健服务。虽然一些地区的常设保健服务将减少，但健康探访次数将增加。

39. 卫生工作组及其负责监测惠及残疾前战斗人员的“CaPAZcidades”方案执行情况的委员会定期举行会议。尚未确定为这些前战斗人员提供假肢并支持其参与康复方案的行动计划。迄今为止，1 222 名残疾前战斗人员中的 98%已获得证明文件，将可凭此获得服务。

重返社会政策和机构

40. 在界定全国重返社会制度的范围和运作方面，虽然在技术层面取得了进展，但尚未提交给国家重返社会理事会。

41. 据重返社会和正常化事务局称，截至 2021 年 10 月，国家重返社会政策所规定的目标有 62%已经实现。前战斗人员认为存在不一致，并要求获得更多有关政策执行情况汇报工作的信息。

42. 国家重返社会理事会的性别问题工作组继续推动实施国家重返社会政策中的 18 项性别平等行动，包括对卡克塔、考卡和纳里尼奥省进行实地访问。地方一级在开展敏感对待性别问题的的重返社会工作时，在知识、所有权和资源方面仍然存在差距。

地区当局的作用和基于社区的重返社会

43. 在马格达莱纳省和北桑坦德省成立了两个新的省级重返社会工作组，至此全国共有 20 个此类机制。工作组汇集了各省当局、重返社会和正常化事务局、前战斗人员和核查团，在支持地区一级的重返社会进程中发挥了关键作用。这方面一个积极的例子是，安蒂奥基亚省省长办公室为留在伊图安戈的 12 名前战斗人员提供了住房资助，当地的前训练和重返社会区此前于 2020 年从伊图安戈搬迁至穆塔塔。

44. 已开始在 35 个城市实施以社区为基础的联合重返社会战略，这促进了收容社区与重返社会区内前哥人民军成员及其家人之间的联合发展举措。

重返政治生活

45. 自 7 月以来，大众党参议员和代表积极推动了 70 多项由该党单独或与其他政党联合在国会提出的法案草案。拟议的立法涉及实施《最终协议》以及其他社会和经济措施。该党在两院各自的和平委员会中一直很活跃，包括进行实地访问，与当地社区讨论和平实施状况。

46. 11 月，一些前战斗人员被选入地方行政委员会。同样，12 月，在 89 名候选人中有 9 名大众党成员(包括 1 名女性前战斗人员)被选入市级青年委员会。

47. 在筹备即将于 2022 年 3 月举行的立法选举期间，大众党核可了 41 名候选人，其中包括 18 名妇女和 25 名前战斗人员。大众党代表报告了在开立银行账户时遇到的挑战，以及安全关切和污名化问题。

安全保障

暴力事件的区域动态

48. 尽管《最终协议》签署后，全国各地与冲突有关的暴力事件一开始有所减少，但在《最终协议》实施五年后，那些历来受武装冲突影响的地区出现了犯罪激增的情况，这是实现《协议》承诺的主要障碍。由于国家在境内某些地区缺乏有效存在，如考卡省的阿赫利亚或考卡河谷省的布埃纳文图拉，因此非法武装团体和

犯罪组织之间为争夺社会控制权、领土和战略控制权而发生的争端升级，进一步加剧了针对平民的暴力行为、阻碍了治理并使整个社区的生活发生改变。

49. 在本报告所述期间，人道主义事务协调厅登记了 34 起被迫大规模流离失所事件，共有 10 个省(安蒂奥基亚、阿劳卡、考卡、科尔多瓦、乔科、瓜维亚雷、纳里尼奥、北桑坦德、普图马约和考卡河谷)的 11 800 多人受到影响。2021 年约有 72 600 人流离失所，65 200 人被强行监禁，其中 41%是土著人，29%是非洲裔哥伦比亚人。此外，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)记录了 7 起大规模杀戮事件，造成 29 名受害者，至此 2021 年共记录了 56 起大规模杀戮事件和 222 名受害者。

50. 自《最终协议》签署以来，针对人权维护者和前战斗人员的攻击、大规模杀戮、大规模流离失所和监禁主要集中在哥伦比亚 32 个省中 12 个省的 30 个城市，大部分与非法武装团体和犯罪组织造成的暴力有关。除其中 3 个城市外，所有这些城市都已纳入以地区为重点的发展方案，并被特别临时和平选区所覆盖。

51. 10 月，戴尔•高尔福部族(又称哥伦比亚盖坦派自卫队)最高领导人“Otoniel”被捕，这是本报告所述期间的一个重大进展；该团体对影响多个地区的大部分暴力事件负有责任。

前战斗人员的安全和保护

52. 在《最终协议》签署五年后，针对前战斗人员的暴力仍然是他们向平民生活过渡的最大威胁。迄今为止，已有 303 名前战斗人员被杀害，其中包括 10 名女性。此外，79 名前战斗人员(4 名女性)是谋杀未遂事件的受害者，25 人据报失踪(均为男性)。在本报告所述期间有 10 名前战斗人员被杀害，其中包括一名女性，即考卡省土著前战斗人员 María Muñoz，她是去年 6 月被杀害的非洲裔哥伦比亚前战斗人员 Yorbis Carabalí的遗孀。

53. 杀害前战斗人员事件减少了 27%，从 2020 年的 74 起降至 2021 年的 54 起。尽管如此，核查团观察到，非法武装团体针对在前训练和重返社会区和新重返社会区参加集体举措的前战斗人员的威胁事件有增加趋势，对前战斗人员的生产项目和合作社造成了影响。11 月，在梅塔省 La Macarena 的前训练和重返社会区，据称是哥人民军一个异议团体的成员威胁国家保护局的保镖，焚烧了他们的五辆车，并要求这些保镖和居住在该重返社会区的 100 多名前战斗人员立即放弃该地区。12 月，被指派为该重返社会区提供安全保障的预防性部署部队的两名士兵被据称是同一异议团体的成员杀害。

和平特别司法管辖机制发布的预防措施

54. 事实证明，和平特别司法管辖机制下令采取的预防措施通过为国家保护局各分局提供额外资金，以及加快审查和批准待批的保护申请，对促进落实安全保障起到了关键作用，从而加强了对前战斗人员的保护。11 月，和平特别司法管辖机制发布指令，要求政府采取更多具体措施，包括制定一项为遇害前战斗人员的遗属提供援助的行动计划。

55. 同样在本报告所述期间，按照和平特别司法管辖机制的指令，总统稳定和巩固事务顾问办公室为考卡省、纳里尼奥省和考卡河谷省的前战斗人员及其家属制定了疏散战略。然而，在相关国家实体的协调方面仍然存在挑战。

56. 11 月，和平特别司法管辖机制举行了一次听证会，以跟进 2020 年向总统稳定和巩固事务顾问和国家保护局主任发出的指令的执行情况。和平特别司法管辖机制对前战斗人员不断遭到攻击和缺乏可持续的安全战略表示关切。为解决这一状况，和平特别司法管辖机制命令总统顾问修改 3 月份获批的安全和保护战略计划，以纳入前战斗人员提出的意见。和平特别司法管辖机制还命令国家保护局提交一份预算分配报告，以确保执行新的保护措施，解决 101 项未决的保护请求，并在 2021 年 12 月 31 日前雇用 101 名新保镖。

57. 国家保护局继续取得进展。自 2021 年 1 月以来，未决请求已 100%得到评估，837 项已获批准，其中包括针对妇女的 125 项请求和 66 项集体保护措施。截至 11 月 30 日，和平特别司法管辖机制要求在 2020 年增加的 686 名保镖中，有 560 人已被雇用。为使保护措施适应妇女的具体需求，国家保护局聘请了专门人员，并提供了敏感对待性别问题的风险分析培训。

总检察长办公室特别调查股

58. 要使《最终协议》的安全保障条款取得总体成功，努力遏制有罪不罚现象仍然至关重要。据特别调查股称，犯罪组织和非法武装团体对 78%针对前战斗人员的袭击负责。在本报告所述期间，该股报告了 4 项新的定罪。至此，在该股调查的 352 起案件中共作出 49 项定罪。有 4 项定罪是针对下令发动袭击的人。此外，有 53 起案件正处于审判阶段，27 起正在调查中，179 起已发出逮捕令。另有 212 张逮捕令正在等待执行，其中包括对下令发动袭击者发出的 66 张逮捕令。

为大众党和其他政党提供安全保障

59. 在本报告所述期间记录了一些地区发生的针对各政党代表、包括市议会议员的威胁和暴力事件。政府制定了一系列预防和保护战略，以保证选举的安全，如“民主和 Agora II”计划。然而，这些战略并没有与《最终协议》规定的行使政治权利综合安全制度联系起来，该制度的高级别小组尚未召开会议。

袭击社会领袖、人权维护者和受冲突影响的社区

60. 在本报告所述期间，人权高专办收到关于 34 名人权维护者遇害的信息(7 起事件已经核实，27 起事件正在核实)。其中，5 名受害者是女性，1 名是非洲裔哥伦比亚人，1 名是男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者群体成员，6 名是土著人。2021 年，人权高专办收到关于 196 起遇害事件的报告，其中涉及 28 名妇女、47 名土著人、8 名非洲裔哥伦比亚人和 3 名男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者群体成员。在这些案件中，75 起已经核实，38 起正在核实，83 起没有定论或无法核实。

61. 11 月 28 日，为选出 63 000 多名地方行政委员会成员举行了选举。虽然选举日没有关于重大安全事件的报告，但两名候选人在选举前遇害，一个委员会的当选总统在选举一周后遇害。

62. 由 17 个政府实体组成的妇女领袖和人权维护者保障问题部门间委员会于 11 月举行会议。与会者重点指出，必须在地方一级实施预防和非污名化措施，并确保地方机构积极推动处理袭击妇女领袖和人权维护者的案件。

国家安全保障委员会

63. 在本报告所述期间，仅举行了关于国家安全保障委员会内部条例的技术会议。设想的《最终协议》执行时限剩下三分之一，尽管全国各地面临紧迫的安全挑战，但解散非法武装团体、犯罪组织及其支持网络的公共政策尚未获得通过。

监察员办公室的预警系统

64. 在本报告所述期间，监察员办公室在塞萨尔、乔科、北桑坦德、桑坦德和考卡河谷等省的 13 个市发布了 7 次预警，涉及社会领袖、人权维护者、社区和前战斗人员等各方面临的安全风险。监察员办公室和内政部主持的预警快速反应部门间委员会正在努力建立机制，以加强落实预警中提出的建议。

各地区社区和组织的全面安全和保护方案

65. 内政部和优先参与为执行该方案而开展的两项试点的两个国家级民间社会组织正在根据自身面临的安全风险，确定集体保护措施。此外，梅塔有 15 名和平促进者获得认证，而玻利瓦尔、科尔多瓦、纳里尼奥、北桑坦德和普图马约省的和平促进者尚未获得认证。在该方案中，旨在改善人权组织诉诸司法的机会以及加强农村和集体保护的其他组成部分进展有限，预算限制是原因之一。

和平特别司法管辖机制的恢复性判决

66. 和平特别司法管辖机制继续在各案件中取得进展，包括在 2021 年对第 01 号案(涉及哥人民军实施劫持人质、其他严重剥夺自由和其他并发罪行)和第 03 号案(涉及国家人员将杀戮和强迫失踪称为战斗伤亡)提出起诉并作出其他重要裁判。预计和平特别司法管辖机制将于 2022 年作出第一批恢复性判决。

67. 为筹备执行核查团的任务，即核查由和平特别司法管辖机制作出的恢复性判决，核查团和该机制商定了为此目的设计的监测核查机制的组成、目标和职能。这项机制将确保和平特别司法管辖机制与核查团相互协调，并将有助于克服被判刑者在履行判决条款以及国家当局在努力保障履行判决条款所需的必要条件方面遇到的困难。核查团与和平特别司法管辖机制设立了工作组，负责落实该机制，包括相关当局实行恢复性判决所需的现实条件，如安全和资金。重要的是，政府重申承诺提供必要的支持和资源，并正在这方面与和平特别司法管辖机制合作。

68. 核查团还与其他利益攸关方举行会议，其中包括总统府稳定和巩固事务顾问办公室，该办公室提出了对由政府资助、具有恢复性内容的任务、工作和活动采取后续行动的拟议路线。核查团还在与前战斗人员代表、公安部队成员的律师和

监察长办公室等方面接触，讨论在筹备执行恢复性判决方面取得的进展和面临的挑战。此外，核查团也在与联合国相关实体合作，在受害者问题及强化和平特别司法管辖机制、包括在其各项程序中实现性别平等主流化等事项上加强互补性。

69. 在本报告所述期间，和平特别司法管辖机制收到受害者和监察长就哥人民军秘书处前成员在第 01 号案中承认的责任发表的书面意见，该案涉及哥人民军实施的劫持人质、其他严重剥夺自由和其他并发罪行。200 多名受害者还在几次听证会上表达了对此案的意见。

70. 和平特别司法管辖机制最近根据监察长的意见作出裁判，将哥人民军强迫绑架受害者从事劳动的行为重新定性为奴役，这是一项危害人类罪。因此，和平特别司法管辖机制要求 2021 年 1 月被起诉的前指挥官具体承认这一罪行。和平特别司法管辖机制在其裁判中指出，这些行为情节严重，但属于孤立事件，不构成独立的犯罪模式。被起诉个人拒绝接受这项新的法律定性，并对该裁判正式提出异议。前指挥官虽然重申其对和平特别司法管辖机制此前认定的行为负有责任，但辩称，哥人民军不是参与奴役行为的组织，这一裁判侵犯了他们的正当程序权。

71. 和平特别司法管辖机制旨在作为全面的司法机制，鼓励冲突各方为维护受害者权利作出贡献。因此，和平特别司法管辖机制会评估其管辖范围内的个人是否履行了对受害者的义务。在本报告所述期间，和平特别司法管辖机制首次确定四名个人因不承认自身责任而没有资格接受恢复性判决。其中一人是在第 01 号案中被调查的国会前议员，另外三人是在关于国家人员实施法外处决的第 03 号案中被调查的前上校。他们如果通过审判中被定罪，则可能面临《最终协议》规定的最高 20 年监禁。

72. 在第 03 号案中，被控犯有危害人类罪和战争罪的 26 人中有 22 人(包括一名前将军、两名前上校和一名民事第三方)在 12 月向和平特别司法管辖机制承认了自身责任。和平特别司法管辖机制下令启动受害者与被起诉者之间的对话进程，以便筹备承认责任的公开听证会，并共同确定关于“具有赔偿和恢复性内容的任务、工作和活动”的提议，被起诉者会将这些提议作为其恢复性判决的一部分予以执行。

73. 在本报告所述期间，和平特别司法管辖机制在四起案件中听取了 70 多名公安部队成员的个人陈述，其中包括一名将军和两名前将军。在关于国家人员侵害爱国联盟党成员的第 06 号案中，一名退休警察总长兼国家情报局前局长拒绝作出陈述。和平特别司法管辖机制重申其管辖范围内的个人有义务协助司法，以便继续享有优待。

74. 在关于考卡省北部和考卡河谷省南部情况的第 05 号案中，和平特别司法管辖机制首次举行了有受害者参加的听证会，听证会涉及前哥人民军和公安部队成员实施的性暴力和性别暴力。约 60 名妇女、9 名男子以及几个妇女及男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者组织的成员发表了意见，并提及在将顾及性别平等的方式纳入和平特别司法管辖机制予以立案的案件时面临的挑战，以及对提供证词的受害者安全的关切。在听证会期间，监察长办公室和受害者组织坚持要求

和平特别司法管辖机制就这一问题专门立案。同样在第 05 号案中，和平特别司法管辖机制核准了与考卡省北部土著特别管辖区的协调协议，共同号召在该案中出现的 36 名土著前战斗人员自愿作出陈述。

五. 跨领域考虑因素

性别

75. 政府迄今报告称，《执行最终协议框架计划》的 51 项性别指标中有 9 项已经完成，其他 42 项正在落实当中。但妇女组织和性别问题特别论坛表示关切的是，为推进《最终协议》性别条款提供的资金有限，同时指出与《最终协议》的总体执行情况相比，这些条款的进展较为缓慢。

76. 哥伦比亚的妇女和女童继续面临多种形式的暴力，包括性暴力和杀害女性行为。监察员办公室关于性别暴力的最新公告所涉期间为 2021 年 1 月至 10 月 30 日，其中通报了 64 起杀害女性案件和 76 起杀害女性未遂案件，这些案件主要发生在卡克塔、考卡、乔科、科尔多瓦、北桑坦德和桑坦德省，当地非法武装团体之间的争端对妇女和女童产生严重影响。

77. 在纪念消除对妇女的暴力行为国际日的活动中，妇女要求结束暴力并尊重其权利。例如，在安蒂奥基亚省的下考卡地区，妇女组织“和平之路”动员 3 500 多名妇女呼吁非法武装团体停止暴力，并要求采取预防措施。

78. 核查团与妇女组织、女性前战斗人员和地方政府协调，举办了几次预防暴力侵害妇女行为的活动。纳里尼奥省长对该省女性人权维护者地区网络的不懈努力表示肯定，在 11 月正式承认该网络，使其能够获得资源，并参与可增强其工作影响力的相关方案。

79. 11 月，监察长办公室和监察员办公室提交了关于《最终协议》性别条款执行情况的报告。这两个实体表示关切暴力侵害女性前战斗人员和人权维护者的行为，以及对男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者领袖的污名化，并呼吁相关机构采取具体措施应对这些问题，包括执行女性前战斗人员国家安全战略和针对遇害前战斗人员的伴侣推行的措施。

少数族裔事务

80. 11 月，《最终协议》设立的少数族裔高级别论坛发布了第一份关于在执行《最终协议》头五年期间少数族裔条款状况的评估报告，指出进展非常有限。为推动亟需的改进，高级别论坛呼吁与执行最终协议后续行动、促进和核查委员会进行长期对话，并在少数族裔人民和负责执行《最终协议》少数族裔条款的实体之间开展更好的协调和对话。

81. 少数族裔社区面临的不安全状况，特别是太平洋沿岸的此类状况，继续恶化。据人道主义事务协调厅称，2021 年期间，69%的囚禁受害者是土著人，16%是非洲裔哥伦比亚人，41%的被迫流离失所受害者是非洲裔哥伦比亚人，15%是土著人。

82. 在本报告所述期间，两名土著前战斗人员在考卡省遇害。在纳里尼奥省，非洲裔哥伦比亚人社区和阿瓦族土著社区成员受到杀伤人员地雷、威胁、领袖遇害和被迫流离失所的影响。此外，强迫招募对少数族裔社区造成极大影响。考卡省北部土著保留地协会警告称，一个据称为哥人民军持不同政见团体的组织的招募活动增加。

83. 虽然为土著和非洲裔哥伦比亚前战斗人员重返社会而量身定制的措施仍然有限，但少数族裔当局正在支持这一进程，为此采取了将前哥人民军成员融入自身社区等做法。乔科省库瓦拉多河的非洲裔哥伦比亚人社区便是如此，该社区在 11 月允许 66 名前战斗人员(妇女 20 人)使用 100 公顷社区集体领地实施生产项目。

儿童

84. 国家重返社会理事会儿童问题工作组继续评估“不同的人生道路”方案的执行情况，该方案是为曾与哥人民军有关联的儿童重返社会而设立的。这项评估使工作组得以更新受益人状况。迄今为止，在最初纳入的 124 名参与者中，有 117 人仍在该方案中，其中 7 人被认定缺勤，重返社会和正常化事务局目前正在搜寻其下落。另有 5 人遇害，2 人被监禁。共有 110 名青少年被认定为受害者，77 人已获赔偿，33 人仍在等待政府支付赔偿。

85. 重新融入经济生活仍然具有挑战性，因为受害者问题小组推迟作出评估，以及潜在受益人缺乏关于其赔偿状况的信息，导致 73 名参与者没有收到生产项目资源。工作组与卫生部和教育部之间存在协调问题，阻碍就这些领域采取后续行动。

86. 工作组还在追查 2020 年至 2021 年期间在核证时被确认为儿童的 288 名前战斗人员，以便将其纳入方案。迄今已有 13 人死亡(其中包括 9 起已证实的杀人案)，3 人被监禁，21 人被认定缺勤。在这一群体中，至少有 181 人被确认为受害者，127 人已获赔偿。迄今为止，在核证时被确认为儿童的战斗人员人数为 412 人。

87. 据重返社会和正常化事务局称，约有 7 500 名前战斗人员子女在前训练和重返社会区内部或外部生活。目前仍未采取符合儿童最大利益的全面对策，处理法律监护案件，并向约 400 名父母遇害的儿童提供支持。前训练和重返社会区至少有 7 个儿童友好型空间缺乏适当设备，其教育和照料方法也不明确。

青年

88. 今年是哥伦比亚青年男女参与社会和政治事务的决定性时刻。12 月，在近 1 200 万 14 至 28 岁的潜在选民中，近 130 万人投出了人生中的第一票，选出 10 837 名市青年理事会成员，包括来自青年组织和政党的人士和独立参选者。这些机构将在制定与青年有关的政策和方案方面为地方政府发挥咨询作用，可在引导青年需求和关切方面发挥关键作用。

89. 11 月，来自全国各地的 1 600 多名青年领袖聚集在圣玛尔塔，参加第十二届全国青年节，这是该国境内由青年主导的最大型活动。讨论的专题包括《最终协议》的执行状况和环境保护。

六. 与联合国国家工作队的协调

90. 自《最终协议》签署以来，联合国国家工作队一直在与各方、哥伦比亚机构和核查团合作，在重返社会、安全保障、过渡期正义、农村改革和作物替代等问题上，支持努力实现和平。

91. 国家工作队和核查团正在通过近 40 个速效项目，支持在新的重返社会区为前战斗人员开展创收活动，支持基于社区的重返社会做法。联合国国家工作队还在通过 70 多个创业项目，支持 3 000 多名前战斗人员。联合国国家工作队开展了预可行性研究，以确定在有 1 129 人(509 名女性)居住的 8 个前训练和重返社会区建设永久住区的技术和环境可行性。这些研究有助于查明此类地区住房建设面临的部分挑战。

92. 联合国国家工作队继续促进解决非法作物问题和实施全面农村改革。在本报告所述期间，联合国国家工作队支持政府开展方案，给予家庭土地使用权，为其提供种植非法作物之外的选择，作为交换，家庭会在环境养护方面作出努力。由于联合国国家工作队在选定家庭方面提供支持，有 1 600 多户家庭加入了该方案。联合国国家工作队还支持对 1 391 块划给农民的土地进行正式确认，其中 47%的土地给予农村妇女。

93. 在过渡期正义方面，来自全国各地的 5 000 多名 7 至 28 岁的儿童和青年参加了由真相委员会在联合国支持下牵头开展的全国协商。他们的意见将为委员会最后报告的传播战略提供借鉴。联合国国家工作队还协助约 1 000 人参与失踪人员搜寻单位的地区搜寻计划。

94. 在本报告所述期间，联合国保持哥伦比亚和平多伙伴信托基金为 3 个项目拨款 480 万美元，为销售作物替代产品和前战斗人员的创业倡议提供支持。

七. 与民族解放军有关的事态发展

95. 由于公安部队与民族解放军之间的对抗在各地区仍有发生，政府继续重申，要实现任何和解，该游击团体就必须停止绑架，释放人质，并停止其他暴力行动，如强迫招募儿童、埋设杀伤人员地雷和贩毒。民族解放军坚持不接受这些条件，并要求在谈判桌上进行讨论。

96. 民族解放军与国家部队以及与其他非法武装团体之间的冲突正在严重影响乔科和考卡河谷等省的平民，当地有数千人被迫流离失所并被囚禁。这些地区以及阿劳卡、卡塔通博和中马格达莱纳等其他地区的地方社区强烈敦促各方恢复和平谈判，并采取紧急措施，缓解这些社区面临的严重人道主义危机。

97. 9 月，政府报告称，名为“Fabian”的民族解放军西线指挥官在乔科省的一次军事行动中受伤，之后在某医疗中心死亡。11 月，民族解放军将乔科省上包多市前市长 Tulio Mosquera 的遗体交给红十字会和天主教会创建的人道主义团。Mosquera 先生之前在 2019 年被绑架。

八. 核查团结构

核查团支助

98. 截至 2021 年 11 月 30 日，持有定期、连续和长期合同的专业和外勤事务女性工作人员比例为 44%。在其他职类中，妇女占联合国志愿人员的 61%，占国际观察员的 34%，占咨询人和个体订约人的 67%。总体而言，妇女在所有文职工作人员中占 50%。

安全和安保

99. 在本报告所述期间，发生了 31 起影响联合国系统的事件，主要发生在波哥大、阿劳卡、塞萨尔和瓜希拉省。最常见的事件是武装事件，包括一起在瓜希拉发生的抢劫未遂事件。在这起事件中，一个联合国机构、一个政府实体和一个非政府组织组成的联合工作团受到影响，没有人员受伤的报告。安全和安保部记录了由于阿劳卡、乔科和马格达莱纳的事件、包括非法武装团体的抗议和活动而造成的行动限制，这些限制没有对联合国行动产生重大影响

行为和纪律

100. 在本报告所述期间，核查团收到两项欺诈行为指控报告。目前，正在努力确保全体人员完成联合国的预防欺诈和腐败培训。此外，还在核查团总部和三个地区办事处开展了不当行为风险评估。

101. 关于上次报告提及的性侵犯指控案，内部监督事务厅正在进行调查。没有报告新的性剥削和性虐待指控。

102. 11 月，核查团启动了关于“团结一致，尊重他人”工具包的培训，讨论对骚扰(包括性骚扰)、歧视和滥用职权的零容忍政策。

九. 意见

103. 最近举行的哥伦比亚《最终和平协议》五周年纪念活动赞扬了《协议》的里程碑性质，以及由于众多哥伦比亚人的坚定努力而正在实现的历史性进展。与此同时，艰巨的挑战依然存在。但随着向前迈出的每一步，哥伦比亚都在证明投资于和平的价值，并通过自己的例子证明，暴力冲突可以通过对话予以终结，社会可以愈合战争创伤，并为最有需要的人带来发展机会。

104. 与前哥人民军的冲突结束，无疑挽救了无数生命。我在访问哥伦比亚期间见证的和平红利令我感到欣慰。在进展最显著的领域，这往往证明各方有能力为实现共同目标而协同努力，我希望他们加强对话与合作。我感到鼓舞的是，政府和国家机构作出努力，并重申承诺建设和平。然而，我也对本报告所述的巩固和平面临的障碍和紧迫威胁感到关切，特别是优先执行《最终协议》的地区持续发生暴力活动，并存在非法武装团体。虽然扭转这一趋势为时未晚，但为此必须采取更加持续和有效的行动。在《最终协议》预计将带来期待已久的变革的地区，如果持续发生这种程度的暴力活动，这一历史性的机遇窗口可能会逐渐关闭。

105. 我从积极支持和平进程的哥伦比亚人那里最常听到的关切之一是，这一进程可能无法充分实现其雄心勃勃的目标，即不仅结束这场冲突，而且克服哥伦比亚暴力循环背后根深蒂固的因素。这样会错失良机。因此，我再次促请政府和相关国家实体不遗余力地全面执行《最终协议》。必须加强所有各节、包括尚待落实的安全保障条款的进展，并增加国家存在，以便在全国各地释放《最终协议》的变革潜力，使民间机构能够有效提供等待已久的货物和服务。

106. 《最终协议》最重要的内容之一是创造条件，使西半球规模最大、历史最长的游击队的 13 000 多名前成员过渡到平民生活。他们已放下武器，并继续承诺保持和平。在我访问期间，哥人民军前领导人以及曾是该组织普通成员的妇女和男子向我表达了自身的希望和关切，再次确认了这项承诺。前战斗人员通过从行使投票权到参与政治进程等各种方式，参与并促进哥伦比亚的民主，这一点弥足珍贵。在政府、私营部门和国际社会的支持下，那些放下了武器并寄望于第二次机会的男子和妇女正在领导数百项生产倡议。他们在艰难的条件下，尽力实现自给自足。在此过程中，至关重要的是保障这些人员的安全，并为他们的努力提供必要的支持，确保其能够持续作出努力，包括实现《最终协议》其他各节所载的更深层次的变革。

107. 我参观了波哥大市中心一处因《最终协议》而开设的奇特纪念空间，这处空间名为“碎片”，其中的金属地板是用前哥人民军放下的武器锻造而成，由武装冲突中的受害妇女锤打成形。我在那里倾听了一群情况各不相同的受害者的证言。这次极为感人的经历有力地提醒我，受害者处于和平进程的核心。在他们表现出坚强意志和慷慨精神的同时，冲突各方必须作出真诚承诺，推动查明真相，承认自身责任，并赔偿所造成的损害。《最终协议》创建了具有创新性的过渡期正义系统，该系统正在取得令人鼓舞的成果，将为持久和平与和解奠定基础。我再次呼吁对过渡期正义系统给予充分合作和尊重，在该系统进入新的关键阶段的情况下更应如此，安全理事会赋予了核查团与这一阶段有关的重要职责。

108. 即使在冲突最黑暗的时期，哥伦比亚充满活力的民间社会仍然保持和平之火不灭。因此，在建设和平工作中，基层、人权、青年、妇女和少数族裔运动及组织等方面继续发挥积极倡导作用是意料之中的事。我赞扬他们的努力，特别是继续孜孜不倦巩固和平的哥伦比亚妇女，以及即使面临巨大困难也致力于和平解决冲突的土著和非洲裔哥伦比亚人社区所作的努力。必须充分执行《最终协议》中史无前例的性别条款和少数族裔章节，包括关于安全保障的规定，从而消除冲突对哥伦比亚妇女和少数族裔社区的特定影响，使其能够安全进行有意义的参与，这是实现包容各方的持久和平的必要条件。我还欢迎该国选出第一批青年理事会，并鼓励当局全力支持新当选代表，使其能够开展至关重要的工作。

109. 鉴于国家与前哥人民军之间 50 多年的冲突造成毁灭性的人员伤亡，确保哥伦比亚来之不易的和平取得成功是义不容辞的义务。在这一进程进入新的阶段以及该国筹备举行 2022 年选举之际，我相信，全体哥伦比亚人和该国政治领导人都能彻底认识到，实现持久和平不能再成为分歧的根源。哥伦比亚人将继续站在和平进程的最前沿。我感到荣幸的是，各方仍然信任联合国配合其作出努力，我们与各方和哥伦比亚社会站在一起，继续为这一最崇高的目标而奋斗。

VERIFICATION MISSION PRESENCE AND MUNICIPALITIES PRIORITIZED FOR THE IMPLEMENTATION OF THE PEACE AGREEMENT- COLOMBIA



CARIBBEAN SEA
Archipelago of San Andrés, Providencia and Santa Catalina
PANAMA
VENEZUELA
Caracas
PACIFIC OCEAN
ECUADOR
Quito
PERU
BRAZIL
Fonseca
VALLEDUPAR
Sincelejo
Tibú
CÚCUTA
Apartadó
Arauca
Dabeiba
Yarumal
Barrancabermeja
MEDELLÍN
QUIBDÓ
BOGOTÁ
Icononzo
VILLAVICENCIO
CALI
Mesetas
Vista Hermosa
Neiva
Santander de Quilichao
Gaitania
SAN JOSÉ DEL GUAVIARE
POPAYÁN
San Vicente del Caguán
Las Colinas
La variante
Patía
FLORENCIA
PASTO
Mocoa
Puerto Asís

CONVENTIONS
Headquarter
Regional Offices (11)
Sub Regional and Local Offices (20)
Municipalities prioritized for the implementation of the Peace Agreement
National capital
International boundary
Administrative boundary

0 5 000 10 000 Kilometers

The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.

Map DEPLOYSC Rev. 1
March 2021